
Análisis del sistema de pensiones uruguayo

● ● ● ● ● ● ● ● ● ● OFELIA MILA BELISTRÍ*

El fenómeno de la seguridad social atrae la atención de manera significativa debido a la cantidad y calidad de la población a la que se dirige. Los cambios tecnológicos y en los sistemas de producción, así como la competencia y la globalización financiera, han afectado los conceptos relativos a la seguridad social y conducido a la sociedad contemporánea a una nueva concepción de los ideales y valores que sustentan a esos sistemas. Se presenta una dicotomía, pues mientras por un lado el avance tecnológico mejora las condiciones de productividad y los niveles de eficiencia, por otro ese progreso no entraña una correspondencia con respecto a la demanda de mano de obra. Es preciso inducir esa relación para evitar que la modernización no sólo represente un estiramiento de la pirámide social, con la consecuente marginación de algunos sectores.

Hay segmentos sociales inmersos en la informalidad que desde el punto de vista económico obtienen mejores remuneraciones que otros que están en el sector formal. Sin embargo, aquéllos no tienen acceso a las garantías de la seguridad social, están al margen de los sistemas culturales y, en consecuencia, se encuentran en conflicto con la sociedad regularmente constituida.

El avance tecnológico afecta los sistemas de cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. No es posible que un mayor acceso a la ciencia y a la tecnología se transforme en una tragedia; no es válido que vivir más años y en mejores condiciones sea una desgracia porque ello conduce a la quiebra de los sistemas de seguridad social.

De la mano de lo anterior está el hecho de que el gigantismo burocrático impide que los organismos de seguridad social funcionen con eficiencia y eficacia. La modernización debe alcanzar

necesariamente la gestión de los sistemas previsionales.

El avance tecnológico, la informalidad y la mayor expectativa de vida provocan distorsiones que es necesario corregir para adaptarse a una nueva realidad que exige capacidad de cambio, visualizando de manera permanente un futuro en donde la seguridad social provea a la población de las necesarias solidaridad, equidad y garantías.

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Uruguay tiene una población de 3.1 millones de habitantes, de los cuales 85% se asienta en los centros urbanos, pero sobre todo en Montevideo, que concentra a 1.3 millones. La población económicamente activa (PEA) es de 1.25 millones de personas, de las cuales 262 000 se localizan en el sector público, unas 700 000 en el privado formal y cerca de 300 000 en el informal. La estructura institucional de la seguridad social estatal se integra con los siguientes organismos:

- 1) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que elabora los lineamientos generales de la política nacional en la materia.

- 2) Banco de Previsión Social (BPS), organismo autónomo y rector de la seguridad social en Uruguay, cuyo objetivo básico es coordinar los servicios estatales de previsión social y la cobertura de los riesgos y cargas por maternidad, infancia, familia, vejez, invalidez y sobrevivencia, por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (junto con el Banco de Seguros del Estado) y por enfermedad y desocupación. También le compete determinar y recaudar las contribuciones de seguridad social (aportes) y administrar los servicios comunes de apoyo.

- 3) Servicio de retiros y pensiones militares y policiales. Son organismos que actúan desconcentrados de la órbita de los ministerios de Defensa Nacional e Interior.

* Directora del Banco de Previsión Social de Uruguay. Trabajo presentado en el seminario internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, realizado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de marzo de 1996.

Las cajas de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Notarial de Jubilaciones y Pensiones, y de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, actúan con autonomía técnica, sin perjuicio del control que ejerce el Poder Ejecutivo y de la aplicación de las normas generales vigentes para la concesión de jubilaciones y pensiones.

EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

Ampara a toda la población, excepto al sector cubierto por las cajas mencionadas y por los sistemas militar y policial, y otorga las siguientes prestaciones y servicios asistenciales en el área de personas en actividad (poco más de un millón).

Prestaciones de activos

Asignaciones familiares. Se paga una prestación mensual en dinero equivalente a 8% del salario mínimo nacional (670 pesos, o sea unos 91.28 dólares) por cada hijo menor de los trabajadores del sector privado que prestan servicios remunerados a terceros, de los trabajadores amparados por el Seguro de Desempleo y de los pequeños productores rurales. Para calificar se exige que los hijos tengan menos de 18 años. Para menores discapacitados el pago de la asignación es doble y de por vida o hasta que perciba otra prestación del BPS. La prestación no tiene una fuente de financiamiento específica.

Subsidio por maternidad. Las trabajadoras del sector privado y las esposas de los trabajadores tienen derecho a una prestación en dinero, que sustituye al sueldo o salario no generado en los períodos previo y posterior al parto. Esta prestación carece de fuente de financiamiento propia.

Subsidio por enfermedad. El trabajador del sector privado amparado por el seguro por enfermedad que quede impedido para desempeñar sus funciones por razones de salud tiene derecho a percibir, desde el cuarto día de la enfermedad, una prestación en dinero equivalente a 70% de su sueldo o salario básico, con un tope de tres salarios mínimos nacionales. El subsidio señalado se financia con aportaciones patronal (5%) y obrera (3%) sobre el salario bruto percibido.

Seguro por desempleo. Es un subsidio mensual en dinero para los trabajadores tanto del sector privado como rurales, domésticos, etc., que están en situación forzosa de desempleo, sin que ésta sea imputable a su voluntad o capacidad. El pago se realiza durante seis meses de inactividad continua o discontinua y se financia con asistencia estatal; el afiliado percibe 50% en promedio.

Servicios asistenciales

Maternidad. Para el embarazo, parto y atención perinatal se

cuenta con servicios médicos que se prestan en forma directa o mediante las instituciones de asistencia médica colectiva. A la madre y al hijo se proporciona un servicio integral; para el hijo se extiende hasta los 14 años con controles médicos, asistencia odontológica, ortodoncia, asistencia en malformaciones congénitas, entre otros, así como traslado y asistencia a escuelas especiales para discapacitados. El BPS cuenta con seis centros de atención materno-infantil.

Seguros de enfermedad. El BPS cuenta con el Seguro de Enfermedad para dar atención preventiva y asistencia médica.

Prestaciones de pasivos

En el área de la población pasiva, el BPS cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. Se calculan en pasivos a 700 000 personas: 60 000 pensionistas por vejez e invalidez (que es una prestación no contributiva) y 640 000 pasivos, entre los propiamente dichos, los jubilados y los pensionistas. Los activos cotizantes ascienden a 926 000.

La tasa de natalidad de Uruguay ha mostrado una tendencia a la baja; para el lapso 2005-2010 se calcula en 15.79 por 1 000. La esperanza de vida al nacer del hombre es de 69.2 años y de 75.7 para la mujer, con un crecimiento lento y sostenido de dichos valores. La relación activo-pasivo es de 1.4 activos por cada pasivo. En los últimos seis años los egresos en seguridad social representaron 4.56 puntos del PIB y la asistencia fiscal se incrementó en 2.42 puntos del mismo agregado para financiar el creciente desfase entre ingresos por aportaciones y egresos por prestaciones. Las tasas de aportación son elevadas: de 1989 a 1994 los ingresos provenientes de gravámenes sobre salarios se incrementaron 2.66 puntos del PIB.

Servicios sociales del BPS

El Área de Promoción Social del Banco que otorga prestaciones económicas no contributivas para apoyar gastos no mensuales de las instituciones que dan servicios sociales (hogares de ancianos, instituciones culturales, asociaciones de jubilados y pensionistas, etc.) para adultos mayores y discapacitados. También está facultada para adjudicar viviendas a jubilados y pensionistas.

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN URUGUAYA

La legislación de seguridad social se empezó a gestar en el segundo decenio del siglo. Al principio sólo amparó a los trabajadores del sector público, pero en la década de los treinta se extendió a gran parte del sector privado. Una economía en crecimiento, con estabilidad política y económica, favoreció el desarrollo de un modelo de protección social que prácticamente alcanzó a toda la población.

En los treinta la relación entre trabajadores activos y pasivos que cobraban beneficios de jubilación o pensión era de seis a uno.

El sistema se desarrolló basado en el concepto del seguro social, donde el Estado intervenía legislando al margen del curso de la técnica y sin examinar previamente los efectos socioeconómicos de largo plazo, como lo señalara la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en 1963. Ese juicio sobre la legislación sancionada hasta los primeros años de los sesenta es vigente en la actualidad, pues la población pasiva de hoy generó en gran medida sus derechos al amparo de esos ordenamientos.

El decenio de los sesenta

De 1960 a 1970 el sistema inició su etapa de maduración. En muchos aspectos la legislación social podía considerarse de avanzada y ya formaba parte del "ser nacional". Desde el punto de vista técnico la legislación era casuística, desigual y desvinculada de un plan global, pero arrojaba "un saldo positivo" al producir la "masificación del privilegio". También existían desorganización administrativa y duplicación de servicios.

A fines de los sesenta la relación entre activos y pasivos era de cuatro a uno. A ello se agregaba una clara tendencia al envejecimiento de la población y una mayor expectativa de vida al nacer, la cual se acercaba a las cifras de los países más desarrollados. La economía había dejado de crecer y comenzaba la incertidumbre de un país que no lograba dar respuestas a las necesidades económicas del mundo de la posguerra y que tampoco las generaba en lo interno. En ese entorno el sistema de jubilaciones y pensiones comenzaba también a tener problemas.

Desfinanciamiento del sistema y el decenio de los noventa

Los aspectos demográficos, como la baja natalidad y la mayor esperanza de vida, así como económicos, crecimiento del sector informal de la economía, deficiente administración del sistema y continuo deterioro de la relación activos-pasivos, entre otros aspectos, condujeron a fines de los ochenta a un proceso de desfinanciamiento y a una crisis de credibilidad en el sistema.

El deterioro de la relación activos-pasivos registra niveles alarmantes, pues por cada pasivo que percibe prestaciones sólo cotizan 1.4 activos. Ante ello se elevaron las tasas de aportación de los patrones y dependientes junto con el aumento del aporte de toda la sociedad, lo que se tradujo en que siete puntos del IVA se destinaran a financiar el sistema; como ello no fue suficiente también aumentó la contribución directa del Estado.

En 1989 el sistema de seguridad social implicaba un gasto aproximado de 10.39% del PIB, porcentaje que creció año tras año para llegar en 1995 a casi 15%, manteniendo una tendencia creciente. Para cubrir ese gasto el IVA se elevó a 23% para destinar siete puntos a dicho sistema. Cabe señalar que más de 80% del gasto del sistema cubre los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Por tanto, la incidencia del sistema sanitario, del seguro por desempleo y otros, no llegan a 20% del gasto total.

Ese panorama se gestó en la década de los cincuenta, cuando el dinero de los contribuyentes se invirtió en bonos que no se indizaron a la inflación, pues hasta 1960 Uruguay registraba una tasa insignificante. Sin embargo, ya entrado el decenio de

los sesenta el país padeció una alta inflación que en 1968 llegó a más de 120% anual, lo cual erosionó muy sensiblemente el dinero invertido en la seguridad social.

Señalamiento especial merece la evasión, que desde hace muchos años ha crecido como resultado de la no declaración de actividad o de la subdeclaración. En efecto, muchos empleados jóvenes pedían a sus patrones no figurar en las planillas de trabajo para eludir las altas tasas de aportación: los jóvenes no desean cotizar en un sistema del que poco recibirán y en el que no creen. Por otra parte, hay de hecho un acuerdo obrero-patronal para subdeclarar con mucho los ingresos recibidos, ya que ambas partes se benefician del pago de menores cotizaciones.

A lo anterior se sumó una profunda crisis de confianza que condujo a que en noviembre de 1989 se celebrara un plebiscito para realizar una reforma constitucional con el objetivo fundamental de introducir como variable de ajuste de las pasividades el índice medio de salarios. Así se puso fin al uso del nivel real de las pasividades como sistema de reajuste y se pretendió limitar el manejo político de ese ajuste. Como resultado, en los últimos cinco años las pasividades aumentaron más que los niveles de ajuste de los funcionarios públicos y de muchos sectores de la actividad privada. Ello agudizó el desfase entre ingresos y egresos del sistema, con el consecuente incremento progresivo de los tributos destinados a cubrir el déficit.

PROBLEMAS DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE

Los problemas de la normatividad en materia de jubilaciones y pensiones se han analizado desde muy variadas perspectivas. El Instituto de Estadística de la Universidad de la República formuló un estudio en el marco de un convenio con el Banco de Previsión Social en que se señala: "En el proceso de elaboración del modelo se han identificado una serie de problemas considerados esenciales, de cuya resolución dependerá el futuro de la seguridad social en el Uruguay. Éstos tienen sus causas, básicamente, en las características de la normativa vigente y en limitaciones de control administrativo. Ambos factores resultan indisolublemente vinculados, en la medida en que una inadecuada normativa en muchos casos dificulta o incluso impide un contralor eficiente". Otras debilidades del régimen son las siguientes:

1) Para el cálculo jubilatorio inicial, la seguridad social sólo considera los ingresos declarados en los últimos tres años trabajados. Ello se ha prestado para que muchas personas aporten lo mínimo aceptable durante toda su vida laboral y aumenten notablemente sus cotizaciones en los últimos tres años de la misma, para así alcanzar un promedio jubilatorio más alto.

2) La asignación jubilatoria varía en tramos de cinco años de edad o de servicios y no estimula eficazmente el mayor número de años de edad o de servicios computados.

3) Los tope mínimos, equivalentes a 85% del salario mínimo nacional, han perdido gran parte de su valor real original y pueden considerarse totalmente insuficientes, sobre todo si se les compara con las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez. Para ilustrar este proceso baste señalar que en enero de 1995 la jubilación mínima al cese alcanzaba 446 pesos, mientras que la pensión a la vejez era de 840 pesos.

4) Los topes máximos equivalentes a siete salarios mínimos nacionales sufren un continuo retroceso real. La norma vigente no premia con justicia a los afiliados que han cotizado al sistema en forma ordenada y por importes elevados.

5) Han proliferado las normas de amparo privilegiadas o de cómputo de servicios bonificados, realizadas sin los estudios demográficos y financieros adecuados.

6) El régimen pensionario permisivo otorga el derecho a la viuda sin limitantes por su edad o condición económica.

7) Las edades mínimas jubilatorias de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres se concibieron para los cuarenta. A las edades mínimas jubilatorias, la expectativa actual de vida adicional es de 25.3 años para la mujer y 16.9 para los hombres.

Todos los estudios son contundentes en cuanto a la crisis del sistema, pero también en lo que se refiere a la individualización de los factores que la producen. Cuando en dichos estudios se señala a la "inviabilidad" del sistema previsional, más que significar que éste se encuentra totalmente fuera de las posibilidades reales de una sociedad, lo que destacan es el esfuerzo que cada sociedad deberá hacer para mantener un determinado sistema, midiéndolo en términos de la carga de contribuciones o impuestos (explícitos o implícitos, como es el caso del impuesto inflacionario). Por otro lado, hay que considerar en qué medida este esfuerzo afecta o afectará el desempeño de la economía en su conjunto. El problema de la viabilidad o inviabilidad se presenta, entonces, como una evaluación de los efectos en la economía provenientes del esfuerzo social para financiar un Sistema de Seguridad Social con determinadas características.

Los diagnósticos sobre el régimen previsional uruguayo coinciden en que éste constituye un problema financiero serio y con una tendencia a agravarse en el corto plazo (1995-2000) y que en el largo es previsible un crecimiento del gasto total muy difícil de financiar sin incurrir en graves distorsiones en el funcionamiento de la economía. El estudio del Instituto de Estadística señala que "los resultados obtenidos en el llamado Escenario Base, aquel que de mantenerse la normativa actual se considera más probable, evidencian que el sistema avanza rápida y progresivamente hacia una situación de crisis irresoluble en la primera década del siglo próximo".

Preámbulo del cambio

Esa situación, junto con la coyuntura política de fines de 1994 (año de elecciones), hizo que en enero y febrero de 1995 el gobierno electo convocara a un debate sobre la seguridad social. Gracias a la coalición de los principales partidos políticos se logró un acuerdo antes de que el nuevo gobierno tomara posesión en marzo de 1995.

El 1 de abril de 1996 entró en vigor la reforma que tiende a restablecer y consolidar un sistema de seguridad social solidario, eficaz y justo para la población afiliada al Banco de Previsión Social, asegurando al trabajador que su aporte le garantizará un derecho cierto y un retiro digno; al empresario, que la carga de sus aportaciones no le restará competitividad productiva al país y a su empresa, que no desestimulará sus propósitos

de inversión y renovación, ni que dará lugar a nuevas restricciones para la generación de empleos. A los jubilados y pensionistas se asegura que el sistema tendrá solidez económico-financiera a fin de erradicar la zozobra de una crisis que, de no realizarse los cambios hoy necesarios, se prevé inevitable.

La ley no modifica ningún derecho adquirido de los actuales pasivos y el principal beneficiario es el jubilado actual que a la vez que mantiene todos sus derechos gana en seguridad, dado que el nuevo sistema estará mejor financiado y contará con un Banco de Previsión Social más fuerte y más sólido desde el punto de vista financiero.

La ley también ataca la falta de equidad del sistema actual, el cual se basa en "años de servicios" y no en "años de aporte". Se pretende restablecer la justicia del sistema, evitando que quien no aporta sea medido en igualdad de condiciones con el que sí lo hace. La normatividad vigente—que admite acreditar servicios sin la aportación correspondiente y limita la base de cálculo para el básico jubilatorio al lapso de los últimos tres años de actividad—, que se traduce en resultados de manifiesta injusticia, alienta la subdeclaración y la evasión total, aspectos que el nuevo sistema corrige sustancialmente. Ello afianzará la verdadera solidaridad intergeneracional entre los trabajadores que aportan y contribuyen a financiar el sistema y los que ya disfrutaban de pasividad.

La nueva legislación pretende revertir la tendencia negativa que actualmente tiene la relación activo-pasivo (1.4 activos por cada pasivo), lo que indudablemente genera la pérdida de viabilidad financiera del actual régimen de reparto.

El sistema vigente termina constituyéndose en un factor desestimulante para los jóvenes, pues les provoca descreimiento y falta de adhesión. El nuevo sistema se orienta a cambiar esto con mecanismos para devolverle certeza y credibilidad, como la mayor correspondencia entre el aporte efectuado durante toda la vida laboral y la asignación de pasividad, así como una mayor salud financiera del sistema.

El nuevo sistema abre un camino promisorio para el país. En otras latitudes los ahorros de los trabajadores para un retiro digno se han convertido en uno de los principales motores de la economía, pues permiten financiar los grandes proyectos nacionales (principalmente vivienda); asimismo, al colocarse en títulos públicos garantizados por el Estado su rendimiento se utiliza para financiar la salud, la seguridad pública y la educación. Además de ser inversiones rentables y seguras que financian y consolidan beneficios vitalicios para el trabajador, permiten que toda la población activa participe en la solución de los problemas nacionales. Mediante su cuenta de ahorro personal, el trabajador podrá comprobar cómo ésta crece para beneficio propio y de la sociedad toda. Ése será el resultado de una participación real en el progreso del país y de una auténtica solidaridad generacional.

EL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL

El nuevo sistema incorpora las características más importantes de la mayoría de las experiencias de países con estructuras demográficas similares a la uruguayana, así como las recomendaciones de la CEPAL y de la OIT. La CEPAL formuló una propuesta para los países de América Latina y el Caribe. Con base

en los conceptos de equidad y de solvencia financiera, la Comisión propone que la reforma de la seguridad social se atenga a un sistema mixto que combine un sistema universal de prestaciones básicas financiado con recursos generales, basado en la solidaridad social, y uno de prestaciones públicas o privadas con una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión privada.

La OIT sugirió para el caso uruguayo un sistema de características mixtas, con tres niveles: a) uno básico financiado directamente con recursos públicos y orientado a los segmentos que no cuentan con ninguna protección; se trataría de pensiones no contributivas a la vejez e invalidez; b) otro intermedio, con prestaciones vinculadas a un registro de cotizaciones pagadas; la tasa máxima de remplazo se ubicaría alrededor de 45% del promedio de ingresos, recomendándose un incremento progresivo de la edad de jubilación para ambos sexos a 65 años, y c) una promoción supervisada de regímenes complementarios.

Características del nuevo sistema

El nuevo sistema previsional se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada: por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, y por jubilación por ahorro individual obligatorio. El primero fija prestaciones definidas, las aportaciones de los trabajadores activos y de los patrones, los impuestos afectados y la asistencia estatal. En el caso del segundo, la aportación de cada afiliado y sus rendimientos se acumulan en una cuenta personal a lo largo de la vida laboral.

Cuando cesa toda la actividad con causa justificada se tiene derecho a percibir una prestación mensual, determinada por el monto acumulado de los aportes y sus rendimientos y conforme a tablas generales de la expectativa de vida al momento del cese o de la solicitud de la prestación.

Así, esta ley crea tres coberturas o niveles:¹

1) El que se refiere a la solidaridad intergeneracional lo administra directamente el Estado y ampara de 90 a 92 por ciento de la población con ingresos hasta 5 930 pesos (811 dólares). Este nivel, que se rige por el régimen de reparto, pilar básico del sistema de seguridad social uruguayo, ampara a todos los afiliados activos, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

2) La jubilación por ahorro individual obligatorio la administran entidades propiedad de instituciones públicas o de personas u organizaciones privadas y comprende a las personas con ingresos de 5 930 a 17 991 pesos (2 461 dólares). Las prestaciones de este régimen se financian exclusivamente con aportaciones personales. Cabe señalar que para estimular el ahorro en este tratamiento se permite a los incluidos en el de solidaridad intergeneracional aportar en este régimen 50% de sus ingresos.

3) El ahorro voluntario incluye a las personas con ingresos superiores a 17 991 pesos y por la parte que exceda de los mismos. Estas personas tienen la libertad de entrar o no al sistema, aunque esa posibilidad sólo existe por el excedente de ese nivel

de ingresos.

Con base en el trabajo de Rodolfo Saldain sobre la reforma jubilatoria en Uruguay, técnicamente el primer nivel, la solidaridad intergeneracional, constituye un modelo público profesional con las siguientes características:

1) Opera con la modalidad de reparto puro.

2) Su financiamiento se realiza con base en aportaciones sobre salarios, gravámenes específicamente afectados y asistencia financiera del gobierno central, cuando ésta es necesaria para lograr el equilibrio financiero.

3) La prestación es de naturaleza definida y relativamente proporcional al salario de cotización del afiliado.

4) La adscripción es obligatoria y no sustituible por otro mecanismo; ésta es una diferencia importante frente al nuevo sistema argentino, que admite la opción por uno u otro régimen.

5) La gestión está a cargo de manera obligatoria del Banco de Previsión Social.

Ese régimen se complementa con un modelo instrumental con un objetivo redistributivo orientado a los grupos sociales de menores ingresos no integrados a sectores estructurados del mercado de trabajo. Ese complemento se logra mediante un modelo público-selectivo constituido por las prestaciones asistenciales no contributivas de vejez e invalidez. Esas prestaciones tienen las siguientes características: a) operan con la modalidad de reparto; b) se financian por vía fiscal y no con aportaciones sobre la masa salarial; c) la prestación es uniforme y de naturaleza asistencial, y d) la adscripción es selectiva y se sujeta a examen de ingresos, lo cual asegura la prestación a personas de significativa carencia de recursos.

Una de las innovaciones sustantivas del nuevo sistema es la apertura de un espacio de acción al modelo privado comercial-profesional. Éste cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, tiene carácter complementario, aunque obligatorio, y tiene las siguientes características: a) opera con la modalidad de capitalización individual (en cuanto al riesgo vejez); b) establece un régimen de aportación definida para el riesgo vejez y de prestación definida sólo para los riesgos de invalidez y sobrevivencia; c) se financia con los aportes personales sobre salarios; d) la prestación es proporcional al nivel de aportaciones y rentabilidad e inversiones, y e) la adscripción es obligatoria, con un tope o techo de cotización.

El objetivo que persigue este modelo (segundo pilar de cobertura) es complementar las prestaciones provenientes del primer pilar o pilar de base del sistema, con la tendencia a incrementar la cuantía de la sustitución de ingresos de actividad por de pasividad.

La ley permite un tercer pilar de cobertura, con iguales características pero voluntario, para los afiliados obligatoria o voluntariamente comprendidos en el segundo pilar de cobertura, cualquiera que sea su nivel de ingreso por encima del tope establecido para el segundo nivel. Se trataría de un modelo privado, asociativo-profesional. En el país ya existían instituciones similares a la caracterizada en el tercer nivel: las sociedades administradoras de fondos complementarios de previsión social, surgidas en 1984. El marco legal se distingue por la adscripción voluntaria y su objetivo principal es complementar las prestaciones provenientes del primer pilar a fin de mejorar el ingreso de pasividad con una prestación adicional o complementaria.

1. Las referencias monetarias están a pesos constantes de mayo de 1995 y se ajustan mediante el índice medio de salarios.

taria, que generalmente se financia mediante el régimen de capitalización colectiva.

El ámbito objetivo de aplicación del nuevo sistema incluye de modo inmediato y obligatorio todas las actividades amparadas por el BPS. Se establece de manera expresa que, en aplicación del principio de universalidad y antes del 1 de enero de 1997, el Ejecutivo deberá remitir al Legislativo los regímenes aplicables a los demás servicios estatales y personas públicas no estatales de seguridad social, a fin de que se adecuen al nuevo régimen, atendiendo sus formas de financiamiento, especificidades y naturaleza de las actividades comprendidas en los mismos.

El ámbito subjetivo de aplicación comprende distintos segmentos étnicos de la población. Abarca obligatoriamente a todos los afiliados activos menores de 40 años de edad a la fecha de entrada en vigor de la ley (1 de abril de 1996) y con posterioridad de cualquier edad que ingresen al mercado de trabajo en actividades amparadas por el BPS. Los afiliados mayores de 40 años podrán optar por ingresar al nuevo sistema jubilatorio o permanecer en el actual, para lo que disponen de un plazo de 180 días siguientes a la vigencia de la ley. Los actuales pasivos (jubilados y pensionistas) y los trabajadores que presenten causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996 no están comprendidos en el nuevo sistema. Para los trabajadores mayores de 40 años de edad a la fecha de entrada en vigor de la ley que no presenten causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996, se establece un régimen de transición que regula el paso al nuevo sistema.

Prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia

Las prestaciones a cargo del BPS son: jubilaciones, subsidio transitorio por incapacidad parcial, pensiones, subsidio para gastos funerarios y pensión a la vejez e invalidez. Según la causal que la determine, la jubilación puede ser común, por incapacidad total y por edad avanzada. En la primera el nuevo sistema modificó significativamente los requisitos para entrar en la pasividad: a) la edad mínima para gozar del beneficio jubilatorio por la causal común es de 60 años para ambos (en el anterior era de 55 años para las mujeres), y b) a los trabajadores no dependientes se les exige cotización efectiva y para los dependientes registro efectivo en la historia laboral; en los dos casos el mínimo es de 35 años; en el antiguo régimen se exigían 30 años de servicios y la prueba podía ser documental o testimonial, por lo cual muchas personas se jubilaban sólo con la declaración de testigos sobre la prestación de sus servicios. En consecuencia, un alto porcentaje de las pasividades otorgadas fueron con base en servicios que nunca se prestaron. Para corregir esa situación, el nuevo sistema creó en 1994 la Historia Laboral para disponer de un mecanismo eficaz que impregne de certeza el reconocimiento de servicios. Sólo en casos excepcionales se acude a la prueba testimonial (cuando se trate de una única pasividad) y se pretende evitar maniobras fraudulentas que afecten las finanzas del BPS. Además, dicha Historia será un instrumento invaluable para el trabajador, ya que le permitirá tener todos sus servicios registrados desde el inicio hasta el término de su vida laboral.

En la jubilación por incapacidad total se distingue la incapacidad sobrevenida en actividad de la sobrevenida a causa o en

ocasión del trabajo, o de la que sucede después del cese de la actividad. En la jubilación por edad avanzada se exige tener 70 años y 15 de servicios registrados. El subsidio transitorio por incapacidad parcial se percibe cuando se presenta la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual; el plazo máximo es de tres años y se prevén exámenes médicos periódicos. Los beneficiarios con derecho a las pensiones de sobrevivencia son las viudas, los hijos solteros menores de 21 años o mayores si son absolutamente incapacitados para todo trabajo, los padres totalmente incapacitados para todo trabajo y los divorciados.

Sueldo básico jubilatorio

El cálculo del sueldo básico jubilatorio se basa en el promedio de los ingresos percibidos en los últimos diez años, actualizados por el índice medio de salarios, siempre que no exceda de 5% el promedio de lo percibido en los 20 años de mejores ingresos computables actualizados; si es así se considerará el promedio de los 20 años de mejores ingresos computables actualizados. El nuevo sistema de cálculo, al considerar un período mucho más extenso (antes se tomaban los últimos tres años de aportación), busca corregir la situación que se creaba con el sistema anterior.

Para asignar la jubilación se fijan porcentajes que compensan el mayor número de años de aporte o de registro en el momento de configurarse la causal y en los años de diferimiento del goce de la pasividad o de edad, después de los 60 años. También se prevén los montos mínimos y máximos de jubilación que se actualizan, utilizándose como variable de ajuste el índice medio de salarios. Se mantienen los servicios bonificados para las actividades que así lo requieran. El mayor costo financiero tanto por retiro anticipado como por menos años de aportes, deberá cubrirse con una contribución especial a cargo del empleador.

Mención especial merece la derogación expresa de las causales de jubilación anticipada que ahora comprende a los titulares de los cargos políticos y de particular confianza. Éste es un tema que siempre levantó grandes resistencias por cuanto suponía que las personas que ocuparan ese tipo de cargos podían ampararse al beneficio de la pasividad sin cumplir los requisitos mínimos exigidos para el resto de la comunidad.

Se instaura un proceso de transición muy gradual que entre otros fines pretende introducir un mecanismo para incorporar al nuevo sistema a los afiliados con determinadas edades a la fecha de vigencia de la ley. A modo de ejemplo, la edad de retiro de la mujer aumentará en forma progresiva, para adecuarla al nuevo régimen, hasta llegar al mínimo de los 60 años en 2003. La misma progresividad se aplica para el cálculo del sueldo básico jubilatorio y los mínimos y máximos de jubilación.

RÉGIMEN DE JUBILACIÓN POR AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO

Este régimen (segundo nivel), totalmente novedoso, comprende a los afiliados activos menores de 40 años de edad a la fecha de vigencia de la ley o a los que teniendo una edad mayor opten por acogerse a este régimen.

Las causales jubilatorias y pensionarias serán las mismas del

régimen de solidaridad intergeneracional (primer nivel), aunque su determinación tiene características específicas.

Las prestaciones se determinarán en dos formas:

1) Las que se generen con el ahorro acumulado, a la fecha de la configuración de la causal, darán origen a prestaciones de jubilación común, de jubilación por edad avanzada y de las respectivas pensiones de sobrevivencia. El importe de la asignación inicial se fijará con base en el saldo acumulado en la cuenta individual, la expectativa de vida del afiliado y la tasa de interés respectiva. Las prestaciones se abonarán por medio de una empresa aseguradora, elegida por el interesado, a cuyos efectos la administradora traspasará los saldos acumulados respectivos.

2) Las prestaciones de jubilación por incapacidad total, del subsidio por incapacidad parcial y las pensiones de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas, se financiarán mediante un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, contratado con una empresa.

Se prevé la formación de entidades receptoras de los ahorros previsionales, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), organizadas como sociedades anónimas. En forma expresa se autoriza al BPS y otras entidades públicas y privadas a ser propietarias de una administradora. En febrero del año en curso se creó la AFAP estatal, con capitales de los bancos de Previsión Social, de la República Oriental del Uruguay y de Seguros del Estado. El capital mínimo deberá ser de un millón de dólares, con los que se satisface la exigencia de responsabilidad mínima, la cual deberá cubrirse íntegramente antes de iniciar actividades. El único ingreso que podrán recibir las AFAP de los afiliados serán las comisiones por acreditación de aportes. Los principios que rigen la elección de la administradora se inspiran en la mayor libertad. El afiliado puede elegir y cambiar de AFAD hasta dos veces por año.

Cada administradora contará con un fondo de ahorro previsional único, el cual recogerá los ahorros de los afiliados comprendidos. Estará completamente separado del patrimonio de la administradora y será inembargable. La rentabilidad de cada Fondo de Ahorro Previsional no podrá ser inferior a un porcentaje determinado de la rentabilidad promedio del régimen. En caso de que exista una insuficiencia, ésta deberán cubrirla el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, la Reserva Especial o el Estado. Los ahorros acumulados por los afiliados se deberán invertir con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación. Las colocaciones autorizadas cubren un espectro amplio: valores emitidos por el Estado, el Banco Hipotecario o empresas públicas y privadas que coticen en bolsa; depósitos a plazo en instituciones financieras; valores con garantía bancaria y colocaciones en instituciones públicas o privadas para el otorgamiento de préstamos personales.

Las AFAD serán responsables de contratar un seguro contra el riesgo de invalidez y fallecimiento en actividad de los afiliados, así como de traspasar a las aseguradoras los ahorros acumulados a la fecha del retiro o de la incapacidad o fallecimiento del afiliado. Estas últimas tendrán la responsabilidad de cubrir las prestaciones emergentes del régimen de ahorro para las causales de jubilación, de pensión o de subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Las administradoras serán controladas por el Banco Central

de Uruguay, que podrá aplicar sanciones por incumplimiento de las normas. El Estado garantizará a los afiliados del régimen de ahorro individual tanto una rentabilidad real mínima, cuanto el pago puntual de las prestaciones a cargo de la aseguradora en caso de que se produzca la liquidación judicial de ésta.

GESTIÓN

Las modificaciones han traído como consecuencia ineludible la necesidad de modificar significativamente la gestión del BPS. Las empresas deberán realizar un pago nominativo de sus aportes en lugar del global, como se hacía antes, por lo que se deberá desagregar lo percibido por cada trabajador, el período de trabajo, el lugar, etc. Dados estos requisitos, se hizo necesario adaptar tecnológicamente las estructuras existentes.

El hecho de que el BPS sea el órgano que tiene que distribuir a las AFAP los aportes personales recaudados, implica necesariamente un cambio en la operatividad de la recaudación. Así, se contrataron servicios informáticos para contar con los mecanismos necesarios para la recaudación nominal. Esto llevó a abandonar el soporte en papel y pasar a los medios magnéticos para la declaración de las empresas, la acreditación del pago, la distribución a las AFAP seleccionadas por el interesado y la acreditación en sus cuentas.

En el corto y el mediano plazos se prevé el uso del módem para la acreditación bancaria de las cotizaciones y la transferencia directa de información de las empresas a los lugares de recepción. El pago de prestaciones y el cobro de aportes se descentralizó a los bancos y a los centros de recepción.

CONCLUSIÓN

Los cambios en el sistema de seguridad social de Uruguay eran impostergables. Sin duda, marcarán un hito histórico en la evolución de la misma, pues hubo muchos intentos infructuosos para cambiarla significativamente. En esta oportunidad hubo voluntad política de hacerlo y así evitar la quiebra del sistema.

Se logró una modificación equilibrada y se jerarquizó al Banco de Previsión Social, órgano estatal rector de la seguridad social. Asimismo, ahora se cuenta con un sistema mixto con un primer nivel de amplia cobertura, en donde se comprende a todos los afiliados al BPS, cualquiera que sea su nivel de ingreso y que por el techo abarca a la gran mayoría (más de 90%). El segundo nivel establece una fuerte presencia estatal, ya sea como propietario de una AFAP o como contralor de las mismas, y ofrece garantías incluso en el caso de liquidación de las aseguradoras.

El nuevo sistema es una "reforma a la uruguaya" sin implantaciones integrales de otros regímenes que responden a otras realidades y que tienen otros problemas. La vocación universalista, el respeto por los derechos adquiridos, los cambios en la gestión que permitirán la creciente credibilidad con su progresiva profesionalización, la transparencia que hará posible el acceso a la información cuando se desee, el gradualismo de la transición y el respeto profundo por los valores más arraigados de la sociedad uruguaya conducirán al éxito de la nueva legislación. 